

ハリー・ハーディング著

『中国の組織化——官僚制の研究、
1949～76年——』

H. Harding, *Organizing China: The Problem of Bureaucracy 1949-1976*, スタンフォード, Stanford University Press, 1981年, xi+418ページ。

I

アメリカの現代中国研究において本書が占めるであろう位置、それをルシアン・W・パイは、本書の書評(*China Quarterly* 1982年9月)で次のように表現している。すなわち、現代中国に関する書物を所蔵する図書館であればどんな小さい図書館にもある「標準的でしばしば引用される著作」に本書がなるであろう、と。おそらく手堅い実証研究としての側面を高く評価したものと思われる。

中国の党・政機構の構造と機能について全体的な検討を行なった書物に、フランツ・シャーマンの『共産中国におけるイデオロギーと組織』(*Ideology and Organization in Communist China*, パークレー, University of California Press, 1966年)がある。刊行されたのは文化大革命以前であるが、今日でも中国政治に関する基本文庫の一つとされている。

当然ながら本書の著者の視角はシャーマンとは異なる。中国でいうところの組織工作、すなわち革命と国家建設の目標を追求するための組織的な取組みと、それをめぐる指導者たちの意見の対立を、建国直後から毛沢東の死に至るまで、いくつかの時期に分けて概観したのが本書である。党・政機構そのものについての具体的な分析はここにはない。特殊な視角からする一種の政治史といってもよいであろう。

中国の政治に登場する組織問題というのは、党・政機構等の組織の効率や信頼性といった行政管理レベルの問題にとどまらず、しばしば路線闘争の焦点となる。政策の決定や遂行、さらには政治権力の再配分に対して決定的な意味をもつからであると同時に、解放後の社会をどう組織するかという問題自体が、革命理念の根幹に関わるどころから、政治的争点たらざるをえないからである。

著者は本書の副題に「官僚制の研究」というサブ・タイトルを掲げている。革命後社会における官僚制の問題と

いえば、ただちに想起されるのは、「レーニン最後の闘争」(モッシュェ・レヴィン)であるとか、「新しい階級」(ミロヴァン・ジラス)といったアプローチにみられるように、革命の理念に対する挑戦ないし裏切りとしてスターリン的官僚支配体制を糾弾するという立場からの発言である。だが本書の著者の立場はちがう。本書があくまでもアカデミックな研究であることに加えて、官僚制に対して次のような見解を著者が抱いているからである。

近代官僚制を著者は「社会的ジレンマ」としてとらえる。近代社会にとって、官僚制は必要不可欠とみなされる側面(利益)と、不可避的な病理現象を生むうえに官僚制の存在自体が民主主義や大衆参加に対する脅威であるとみなされる側面(不利益)をあわせもっている。そしてこのジレンマは、マックス・ウェーバー以来、社会科学者の永遠の論議の対象なのである。

中国の官僚制に対しても著者は同じ視角からアプローチする。しかしどちらかといえば、官僚制を不可欠とする立場にウエイトをかけている。それというのも、官僚制に對置されるところの直接民主主義は、小規模、少人口の社会においてのみ実現可能だというのが著者の見方だからである。明示的であると否にかかわらず、本書の全体にかれのこうした立場が反映されている。

II

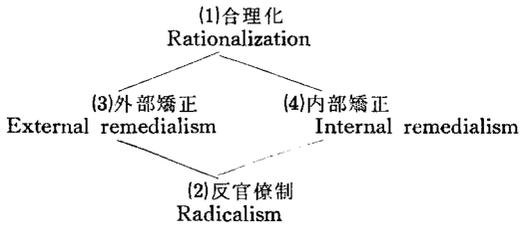
日本の読者の便宜のために、本書の内容をやや詳細に紹介しておこう。次の諸章からそれはなっている。

- 第1章 現代中国の官僚制をめぐる政治
- 第2章 組織の建設と強化, 1949～53年
- 第3章 組織の合理化, 1952～55年
- 第4章 第1次危機の発端, 1955～56年
- 第5章 第1次危機: 百花斉放, 1956～57年
- 第6章 大躍進とその影響, 1957～62年
- 第7章 第2次危機の発端, 1962～66年
- 第8章 第2次危機: 文化革命, 1966～68年
- 第9章 組織活性化の試み, 1967～69年
- 第10章 官僚制と後継の闘い, 1969～76年
- 第11章 結論

まず第1章では、中国の組織工作を分析するための三つの視角が提示されている。「行政問題としての官僚制」、「政治的争点としての官僚制」、「社会的ジレンマとしての官僚制」、というのがそれである。

本書の中心は「政治的争点としての官僚制」を時系列的に跡づけることにおかれているが、分析枠組みは「社

会的ジレンマとしての官僚制」という考え方に基礎をおいている。すなわち官僚制の利害得失へのウエイトのおき方に応じて論理的に導き出される次の四つのアプローチを軸とするシエーマがそれである。



(1)は官僚制の利点のみを認める立場で、もし問題が起きるとするならば理想的な型からの逸脱に原因があるのだから、問題の解決は官僚制をいっそう完全なものにすること——効率的な分業体制、権限と責任の適切な配分、技能のすぐれた要員の確保、効率的な組織の運営、厳格な監査と規制のメカニズムの確立——でなければならぬとする。

(2)は(1)の対極に位置するアプローチである。官僚制は打破さるべきであって、非官僚制的組織形態、たとえばコミューンの組織や直接民主主義の制度によって換えらるべきだとする。

著者によれば、(1)および(2)は、官僚制化のもたらす諸結果に対する一面的な評価にもとづくものである。それ以外に官僚制の得失両面を勘案して、欠陥を矯正する立場に立つ二つのアプローチがありうるという。

その一つは、官僚制を組織外からの監督と規制に服せしめようとする立場である。外部矯正のメカニズムのうちもっとも重要なものは、民主主義体制にあつては、立法府の監督を通じて行なわれる規制であり、集権主義体制にあつては、大衆政党、とりわけレーニン主義の党が主要な規制の役割を果たすという（幹部の任用、指導ポストの掌握、幹部学習の監督、党員幹部の訓練、行政上の指導方針の作成）。

いま一つの矯正的アプローチは、理想的な官僚制の型に近づける努力をするのではなく、むしろ反官僚制に近い立場から官僚制内で矯正措置を講じようとするものである。中国の場合には、公務に望まれる（技術的、専門的資格に加えて、あるいはそれに代えてすらも）政治的基準を設定すること、および政府職員に対する思想学習計画を実施すること、この二つがもっとも重要な措置であるという。

さて、1949年に中国共産党が政権を掌握したとき党・

政組織に持ち込んだ理論や経験には三つの淵源、すなわち、中国の官僚統治の長い歴史、ソ連の理論と実践、中国共産党が根拠地統治からえた経験、に由来するものが含まれていた。なかでも著者がとりわけ重視するのは、中国共産党が根拠地で発展させた整風運動、思想改造、大衆運動、“農村風”などの活動方式である。それらはいずれも位階制、専門化、正規化、日常化に歯止めをかけることによって、行政組織が純官僚制的展開を遂げるのを阻止しようとする努力なのである。そしてそうした内部矯正アプローチこそが中国共産党の組織論の核心をなすと著者は述べている。

新中国成立直後、経済の復興、社会経済秩序の再編、権力基盤の強化、さらには抗美援朝が新政権の緊急課題であった1949～53年の時期、共産党はこれらの課題に応えるために二つの組織工作と取り組んだ。政権建設を中心とする組織化と、急膨張した党員や幹部を対象とする整風運動の展開がそれである。前者と関連して著者は専門的人材不足、新旧幹部間の矛盾と軋轢、供給制から賃金制への移行などの問題をとりあげ、後者については3回におよぶ整風運動の力点の変化を詳細に論じている。

経済の復興が一応軌道に乗り、政権の基礎がある程度固まった1952年の夏から秋にかけて、計画経済の発展という新たな課題が焦点として浮かび上がった。組織面でも対応を迫られることになる。それまでの大衆動員的手法によって社会経済改革を推進すると同時に臨時的な政治機構を通じて統治するという時期から、官僚機構を整備し、正規の諸手続きを確立するという、合理化と正規化の時期を迎えるに至った。中央集権化、正規化、人事管理、監察制度の確立、という四つの側面から検討が行なわれている。著者によれば、この時期は、毛沢東時代を通じて中国の指導者たちが政治機構の建設と管理のための主要な戦略として合理化にかけた最初にして唯一の時期であった。毛沢東もまた、積極的にではないとしても、それを支持したのである。

解放後の中国で組織問題が体制の安定を脅かすほどの政治的、社会的緊張を生んだことが二度あると著者はいう。1956～57年の百花斉放の時期と1966～69年の文化大革命の時期である。

第1次危機の発端は、党・政官僚機構の非効率性が次第に顕在化したこと、および第1次5カ年計画の農業生産が計画を下回る成果しかあげえなかったことに始まるという。

党・政機構は解放後急速に肥大化し、しかも中間レベ

ルで過剰人員が目立ち、基層レベルが弱いという状況が生まれていた。

一方、中央集権的計画経済のスタートにともなって、中央では党政治局と國務院が、ともに膨張した行政機構の統制不能に陥りつつあった。ところが、省レベルでは経済部門が中央直結のため統制権限を行使できなかった。

また基層レベルや末端の単位では、幹部不足が深刻であった。とくに農業不振を打破するために集団化が加速されると、末端における幹部需要が急増した。

1955年の初めに機構の簡素化、人員削減、幹部の再配置を狙いとする組織再編の運動が開始された。だがこのときの運動は、中央レベルではある程度成果をあげたものの、地方レベルにおいては期待はずれに終わった。それどころか石炭工業部のように、人員削減のはずがその間にかえって50%も人員が増加した例があったという。

1955～56年の改革の方向は、著者によれば、基本的には1952～55年の時期と同じく組織の合理化を目指すものであった。しかしこの時期、毛沢東は、合理化の行き過ぎが経済発展に対する保守的な対応を生むに至ったとみなし、動員的手法——矯正策——の再導入が必要だと考え始めたのであった。毛沢東は農業集団化の促進を提起したのに続いて、突貫的な総合計画（「農業発展要綱」）の作成を提唱した。それは専門家の手になる経済計画とは異質のものであった。しかしながら1956年半ば以降経済の「冒進」が深刻化し、毛沢東は一時的な後退をよぎなくされた。

1956年には中国の内外で劇的な事件があいついで起きた。

まず国内では、農業と私営工商業の社会主義的改造がいきなり達成され、それに続いて経済発展の面でも“高潮”が訪れた。しかしたちどころに経済各分野の不均衡が露呈し、矛盾が深刻化した。

一方国外では、スターリン批判の投じた波紋がひろがり、ポーランド、ハンガリーにおける暴動へとつながった。その影響は中国にも波及した。1956年から57年初めにかけて各地でデモやストライキが頻発した。

このような政治情勢の下で、党と大衆のあいだの緊密な結び付きを維持して、総力をあげて経済発展と取り組むために、経済改革について種々の提議が指導者たちによってなされた。計画システムの改善、伝統的な活動方式の再強調、党外知識人にいっそう大きな発言の機会を与えること、などである。

1955～56年の機構簡素化が経済“高潮”時の人員増によって帳消しにされたため、56～57年にかけて機構の簡素化と人員削減が再度提起された。ただしこのときは省レベルに重点がおかれ、20～30%の人員減の目標が掲げられた。予期した成果はえられなかったが、まずまずの成功と評価されている。

この時期毛沢東が強い関心を示したのは、党外からの批判を求める公開（open-door）整風であった。だがこれには反対が多く、そのため毛沢東は党中央外に直接訴えることによって支持を求めようとして、「人民内部の矛盾を正しく処理する問題について」（1957年2月）の報告を行なった。

党内に異論があったものの、やがて整風運動が党中央によって提起された。「百花斉放、百家争鳴」の呼びかけに応じて、党外知識人や大衆の共産党に対する不満や批判が続出した。党は反撃に転ずることをよぎなくされ、一転して反右派闘争が展開されることになる。

1956～57年の危機の時期には、官僚機構の非効率や技術水準の低さといった問題よりも、党や政府から人民が疎外されているという問題の方がいっそう切実だと感じられた。そしてそれに対して組織の合理化によって対処しようとする指導者は、いまや少数であった。党の組織面での伝統を回復させるべき時だという広範な合意が成立するに至った。

1957年9月の3中全会以降、中国は大衆動員的手法による経済発展の加速化に乗り出した。工農業の同時発展、水利建設と農村工業化のために農村の労働力と地方の財力・資源を動員すること、加えて人民公社化、この3本の柱を軸とする大躍進の開始である。

大躍進の活動方式は「工作方法60条」で成文化された。より柔軟で速やかな政策決定、浪費と保守主義に反対する運動、党による統制、専門家の蔑視、分権化の促進、という5項目に要約されるという。

大躍進はしかしながら、たちまち挫折をよぎなくされた。一般に指摘されている原因に加えて、組織上の問題を考慮に入れるべきだと著者は指摘する。先進経験の普及にみられる粗雑さ、現実を無視した目標数字の引上げ、過度の分権化による中央の統制の空文化など、いずれも組織に問題があるというのである。

党は大衆運動方式からの撤退に際して、公社の組織と運営についての基準を明確化し、農工業生産の目標数字を引下げると同時に、運動方式にかえて正規の手続き重視を打ち出した。ついで政策の全面的な再検討を行な

い、その結果は一連の政策、方針に具体化された。客観的な法則の重視、政策決定における専門家の役割の増大、中央の統制の強化などの面で著しい変化が現れた。だが大躍進期の改革のすべてが葬り去られたわけではない。多くの企業は依然省の統制下におかれていたし、省のゼネラリスト（万能型幹部、専門家に対して）の影響力は強化された。また増大した党の役割も後退することはなかった。

ところで大躍進期の組織工作には官僚制批判の要素が数多く含まれていたが、しかしラジカルな（反官僚制的）提案はほとんどなされなかったと著者はいう。パリ・コムニオンは人民公社にとって社会経済的モデルであるにとどまり、政治上、組織上のモデルとはなりえなかった。公社の幹部は任命制によったのであって、選挙で選ばれたのではなかったからである。官僚制に対するラジカルな批判の要素が登場した唯一の例は、供給制をめぐる論議であった。それに対してむしろ大躍進において顕著にみられたのは党の組織面での伝統（組織矯正的伝統）の復活であった。

大躍進後の経済危機を乗り越えて脱して、回復の兆しが少し見え始めた1962年、党・政の官僚機構のかかえる問題が改めて問われることになった。焦点は次の三つであった。(1)基層レベル、とりわけ人民公社の幹部の腐敗と墮落、(2)上・中級の官僚機構の硬化化（とくに中央の部や委員会の数は50年代半ばの機構簡素化以前に戻ってしまっていた）、(3)修正主義の問題、すなわち農業部門における個人経営の復活や工業部門における物質的刺激の強化に現れているような問題である。

1962年8月の10中全会を契機として農村における社会主義教育運動が開始され、ついで64～66年には都市の官僚機構における整風が論議的となった。経済関係の諸機関に解放軍にならって政治部がおかれ、また中央や省レベルで政治優先をスローガンに毛沢東思想の学習運動が展開された。そしてそれらの運動を介して、劉少奇、鄧小平の調整期の諸政策が攻撃にさらされることになった。

文革の目的は、毛沢東にとっては、修正主義の出現を阻止することにあった。それゆえに文革は、中国社会のあらゆる側面にかかわることになった。

組織改革の面では、毛沢東は二つの方法を示唆した。一つは党の組織原則を復活させることであり、いま一つは大衆動員を通じて官僚制を監督することである。

政治に大衆の参加を求めることには二つの狙いがあっ

た。大衆による幹部批判と大衆教育である。しかし大衆をどう組織するかという点や規模と範囲については、当初から明確な見通しがもたれていたわけではない。組織形態は文革期に少なくとも4回の変遷を重ねている。

最初は党・政官僚機構の監督機関と考えられていた文化革命委員会（農民協会の都会版）、ついで大衆の造反のための紅衛兵組織、3番目は奪権した大衆が打ち建てようとしたパリ・コムニオンをモデルとする組織、最後が「三結合」を基礎とする革命委員会である。最終的には大衆代表が革命委員会の一翼に加わる形となったが、比重は次第に低下した。

文革は組織面からみてラジカルな時期であった。官僚制を打破して、パリ・コムニオンにならって流動性があり高度な大衆参加を実現した行政組織をもって置きかえようという提案がなされた。

しかし著者によれば、毛沢東は、ラジカルな官僚制批判にはあまり与しなかった。上海コムニオンへの対応にみられるごとくである。かれの対応は反官僚制的であるよりもむしろ矯正的であった。党の指導性を否定することなく、既存の党・政官僚機構の点検を行ない、これを統制する大衆監督のメカニズムをかれは望んだのである。そのような政治体制は、レーニン主義とポピュリズム（人民主義）を混ぜ合わせたものであって、それこそが毛沢東思想の特徴に合致するという。

文革を組織改革としてみた場合、大衆参加の拡大というのはその一側面にすぎない。もう一つ、官僚制を内側から活性化するという側面が含まれていた。第9章でそうした側面に光をあてている。各級の幹部の再評価、幹部のための新しい行動準則の作成、五・七幹部学校の創設、機構の簡素化、という5項目が含まれる。

1969年4月の党の9回大会から毛沢東の死に至る時期、中国政治の唯一の争点は政治的後継の問題であった。第10章では、林彪グループ、周恩来・鄧小平等の穏健派、“四人組”に代表される左派、以上の3勢力の立場と主張を軸に、この時期の政治動向の分析を行なっている。

最終章において著者は、第1章で提示したシェーマを拡大して、さらに五つの中間項を設けている。各時期の組織問題とその多様な取組みの特徴をより適確に把握し、位置づけるためである。

結論部分で著者は、中国の官僚制に対する評価を総括している。

広大で、多様性に富み、龐大な人口を擁する国家を効

果的に統合する政治組織の複雑なネット・ワークをつくりあげたこと、官僚制の病理の徴候に対して中国の指導者がきわめて敏感であったこと、こうした点は積極面として評価できる。しかし中国の官僚制が深刻な問題をかかえているのもまた事実である。官僚制に共通する病理に加えて、中国が背負わざるをえない負の遺産、すなわち教育訓練を受けた人材の不足、エリート主義の伝統といった問題をかかえているうちに、共産党の組織論や活動方式でさえも次第に風化せざるをえないからである。そしてこれらの難問は、将来の展望にも当然ながらかわることになる。

III

本書によって強く印象づけられる点を最初に2点あげておきたい。

中国共産党の組織論や組織工作については、従来は、ラジカルな要素が際立っていると一般に考えられていたように思う。おそらくそれらを非現実的として斥ける論者ですらそう考えていたにちがいない。

ところが著者のシェーマに照らしてみると、通常ラジカルとみなされていた運動や活動方式すらも、実は官僚制そのものを否定しようとするのではなく、それを矯正することに狙いがあったのだ、ということになる。したがって、たとえば文革中の毛沢東の提言なども、組織面からみた場合には、必ずしもラジカルな改革を企図したのではなかったということになるのである。

著者のシェーマとこれを適用した分析は、たしかに従来の理解の盲点を衝いており、思考を整理するうえで有用である。官僚制と官僚主義に対する批判としての文革という通念に対しても、再考を迫ることになろう。本書によって印象づけられる第1点である。

いま一つ強く印象づけられるのは、解放後中国が党・政機構の簡素化(精簡)をたびたび提起したのに加えて、大躍進や文革の時期には組織、機構の抜本的再編が企図されたにもかかわらず、その都度挫折をよぎなくされ、数年後にはほぼ原状に復してしまっていることである。ときには機構簡素化のキャンペーンがなお継続しているあいだにかえって機構、人員が大幅に増加している場合すらあるという。同様の現象は今日もみられるのではあるまいか。肥大化する官僚組織、官僚の特権層化との絶えざる苦闘を今後とも中国は強いられるのであろう。

ここで本書に対する若干の疑問ないし不満についても

記しておきたい。

まず技術的な問題点からとりあげると、中国の党・政官僚機構の全体像とその変遷についての概説が加えられていればなおよかったと思う。要するに、何がどう変わったのか、変らなかったのか、読者には具体的なイメージが浮かびにくいのである。もとより著者の狙いがそこにはないとしても、それによって読者の理解を助けることができたであろう。

第2に、資料についての読み込みすぎ、ないしは扱い方にバランスを欠くのではないかと、思える点が目につく。一例をあげれば、第2次5カ年計画作成時の機構改革をめぐる周恩来と薛暮橋の見解の相違について、字面だけで果たしてそこまで区別できるのか、また両者の発言をあたかも同じ比重をもつかのように扱うのは適当か、といった疑問を感じざるをえない。なお1956年後半の「反冒進」の問題で毛沢東から批判されたのは周恩来と陳雲であった。だがその点については言及がない。最近になって入手可能となった新資料を本書では利用できなかったはずなので、やむをえない面もあるけれども。

第3に本書のシェーマに関連する疑問である。著者は分権化を合理化とみなしている。しかしある種の分権化志向には、反官僚制的要素が認められるように思う。ということは、いっそう敷衍していえば、個々の政策や方針をシェーマの1点に押し込めるには無理があるということではなからうか。シェーマは一つの分析枠組みではあっても、それ以上のものではない。

最後に、著者のいう社会的ジレンマとしての官僚制という視角は、基本的には体制の相違を問わないことを意味する。しかし社会主義体制に固有の組織面の問題を軽視してよいわけではない。一方に中央集権的な経済管理システムや特権階層化しやすい官僚の存在という問題があり、他方それと不可分の形で大衆の民主化要求がくすぶり続けている。本書に迫力が欠けているとすれば、そのへんに問題がありそうである。

小林弘二 (アジア経済研究所調査
研究部主任調査研究員)